

创新社会治理体制与推进厦门农村社区建设

许 经 勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

摘 要:现代社会治理的重要特点是多元主体的共同治理。要改变传统的、由政府包揽一切的社会管理体制,就必须深化行政体制改革,转变政府职能,简政放权,向下级政府、向市场、向社会放权,从而激发市场、社会的活力和动力,为人民群众提供及时、方便、多样的需求。只有在发挥政府主导作用的同时,发挥市场和社会的重要作用,才能使人民群众不断增长的物质文化得到逐步的满足。农村社区建设是创新社会治理体制,实现国家社会治理现代化不可缺少的主体。

关键词:创新社会治理;农村社区建设;国家治理现代化

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1673-5684 (2014) -04-0006-05

创新社会治理体制是党的十八届三中全会提出的新课题。将“社会管理”改为“社会治理”,虽然只有一字之差,却意味着传统的社会体制将向现代社会体制转变,也就是通过深化社会体制改革,逐步实现国家社会治理现代化。为了缓解日益复杂的社会事务与相对集中的公共权力之间的矛盾,或者说为了缓解不断增长且日益多样化的公共需求与政府机构有限容量之间的矛盾,20世纪80年代以来,世界上许多国家和地区开始尝试重新配置公共权力,即把以往集中于政府的一部分权力,下放给社会组织,以提高公共资源的配置效率,降低国家管理成本和风险。这就是学术界通常所说的,由“统治”向“治理”的转变。从我国实际情况出发,为了推进国家治理体系和治理能力现代化,要求通过深化行政体制改革,正确处理政府、市场与社会的关系,引导社会各个方面积极有效参与社会

管理服务。改变政府在社会管理服务领域包揽过多的制度安排。把宜于农村社区承担的管理服务功能转移出去,积极培育和发展农村社区组织,拓展农民群众参与社会治理渠道,实现政府自理和社区组织自我调节、农村居民自治良性互动。

一、厦门农村社区建设提出的背景

我国的经济体制改革虽然是从农村开始,但是,1984年以后经济体制改革的重点始终放在城市,农村改革因此一直落在城市改革的后面。与其相联系,相对于城市社区建设,农村社区建设是明显滞后了。2005年党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村。2006年党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题决定》提出:“积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”

收稿日期:2014-07-01

作者简介:许经勇(1938),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师,国家级有突出贡献专家。

这是在中央的决定和文件中首次使用“农村社区”概念。而且是在提出社会主义新农村建设目标要求的同时,提出农村社区的建设目标。由此可见,建设社会主义新农村和建设农村社区是息息相关的。2007年的十七大再次强调把城乡社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。农村社区建设与社会主义新农村建设相比更侧重于生活共同体建设。2007年民政部确定全国首批农村社区建设试验区。2010年中央一号文件又提出,“开展农村社区建设创建活动,加强服务设施建设,培育发展社区服务性、公益性、互助性社会组织。强化乡镇政府社会管理和公共服务职能,建立综合服务平台,有条件的乡镇要设立便民服务中心、村设立代办点,为农民提供一站式服务。”^[1]2014年中央一号文件提出:“扩大小城镇对农村基本公共服务供给的有效覆盖,统筹推进农村基层公共服务资源有效整合和设施共建共享,有条件的地方稳步推进农村社区化管理服务。”^[2]维护、实现、发展国家和公共利益要求,协调和解决利益矛盾,是国家治理能力的集中体现。国家治理能力现代化,说到底,就是在现代化进程中,实现公共利益、协调和解决利益矛盾的能力。从这个意义上说,国家治理现代化与农村社区建设息息相关。

随着厦门经济社会发展,农村社会建设滞后、公共服务资源匮乏的问题日益凸现。广大农民在解决温饱问题之后,处在由生存型向发展型转变,对改善居住条件和生产生活环境,提出更高的要求。而新型农村社区建设就是为了不断满足农村居民的这些要求。目前厦门农村社区模型,主要有两种:一种是中心村集中型。即在广大农村选择基础设施较为完善、交通较为发达、生产生活较为便利的中心村,按照“规划先行、政策引导、农民自愿、多元投入”的原则,实施农民居住相对集中,逐步改造农村布局分散、村庄规模偏小以及建设乱、配套少、环境差、功能弱的状况。例如同安区西柯镇丙洲社区,人口居住较为集中,辖上乡、下乡两个自然村,人口5000多人,经济较为发达,非农产业结构和就业结构占很大比重,具备率先建立农村社区的基本条件。另一种是城镇集中型。集美区的农村社区,几乎都是属于这种类型。这部分农村多半

位于城市建设规划区域内。面临着如何着力破除城乡二元结构、构建城乡一体化体制的问题。即通过深化改革,在户籍管理、社会保障、公共服务、宅基地管理等方面,实现城乡一体化。使农民逐步转变为城市社区居民。农村社区建设往往又是与“村改居”密切联系在一起。所谓“村改居”就是在户籍制度上把农村“农民”转变为城市“居民”。相应地要求原来的农村管理体制要向城市社区管理体制过渡。当农村不再以农业生产为主业、农民不再以农业收入为主要生活来源,就基本上具备“村改居”的条件。即把村委会改造成为居民委员会。其具体条件是:位于城市规划确定的城镇建设用地范围内;在该村辖区范围内居住的非农业户口占总人口的一半以上;三分之二以上村民不从事农业劳动,不以农业为主要收入来源;人均耕地面积小于0.3亩。2003年6月,厦门市人民政府下发《关于开元区、思明区、湖里区农村实施“村改居”工作若干意见》,正式拉开厦门农村“村改居”的序幕。2008年4月,厦门集美区被民政部确定为全国农村社区建设实验县(市、区)之一。2008年10月,厦门市人民政府下发关于推进“村改居”社区建设工作的指导意见,对全面推进厦门农村社区建设提出了一系列指导性的意见。2011年5月,民政部通过验收,正式宣布集美区为福建省首个农村社区建设全覆盖示范区。应当认识到,农村社区建设是建设美丽乡村的重要载体,是实现城乡一体化、让广大农民平等参与现代化进程,共享现代化成果的系统工程。2002年厦门市委、市政府出台《关于推进城市社区建设的实施意见》,后又明确提出农村实行“村改居”的社区也要建立、完善社区化管理体制。2009年厦门建立社区党组织、社区居委会和社区综合服务中心“三位一体”的社区管理体制。而在农村,落实美丽厦门共同缔造的重要举措,就是建立和完善农村社区建设。2013年厦门市委、市政府一号文件提出,要把大力推进美丽乡村建设和开展农村完整社区建设结合起来,打造一批农村“七好”社区和宜居新村。

二、厦门农村社区建设侧重于生活共同体建设

回顾厦门农村经济社会发展的历史进程,实行计划经济体制的年代,社会管理方式主要是通过单位制度来完成的。农村中绝大部分社会成员的生产

生活、日常交往以及政治活动,都被纳入到单位中,各个单位又隶属于国家机关和事业单位,按照行政级别被赋予相应级别的资源分配权。在单位内部,分别设立党组织、行政组织、共青团组织、妇联组织和工会组织等完整的机构。这种设置模式为高效率的国家动员,强制性的资本原始积累,提供了组织保证。政府承担了单位体制内部社会成员的教育、医疗、养老等社会保障。1958年建立的“一大二公”、“政社合一”的农村人民公社,就企图承担上述职能。^[3]但是,在生产力没有高度发达的情况下,企图由政府包揽公共资源分配,无论如何是无法满足农村居民对公共服务的需求,这种体制注定是要解体的。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,作为计划经济体制的重要支柱——“政社合一”的农村人民公社的解体,农村人民公社承担的社会职能,通过改革回归到社会中。尤其是如何解决医疗、教育、养老、住房等社会保障以及其他公共服务和公共基础设施,便历史地落到农村社区上。厦门农村社区建设的类型,从演变的趋势看,还将派生出以下几种:一是城市改造型。即伴随着工业化、城镇化的推进,农村的产业结构、就业结构发生了实质性的变化,作为新型城镇化的重要组成部分的农村社区便因此应运而生。例如同安区西湖社区,地处同安工业集中区,大部分耕地被征用,其余的土地则被作为工业预留用地,他们便因势利导地以工业区为依托,发展以公寓租赁为主要形式的服务业,使社区居民的人均收入由2007年的6347元增加到2013年的12205元,社区集体经济收入增加300多万元。二是多村联建型。即邻近若干自然村,通过一定方式组合成为农村社区。三是以中心村为依托,统一规划组建农村社区。四是园区带动型,以高新区、开发区为基础,进行新型农村社区建设。五是强村兼并型,也就是以强带弱,建设新型农村社区。

农村社区建设是一项非常复杂的系统工程,涉及经济社会建设的方方面面,而其核心问题是如何重构政府、社会、市场的关系。大量事实印证,农村社区建设仅仅依靠政府的力量,是远远不够的。因为不论那一级政府,都没有能力把所有农村社区建设纳入到政府的财政预算中。仅仅是信息的收集和整理反馈就需要耗费高昂成本,而政府财力的有

限性,决定了农村社区建设的项目和服务,不可能全部由政府包揽下来。与此同时,伴随着农村人民公社的解体,农村人民公社曾经的社会管理功能,也被彻底消解了。以往的“单位人”从单位分离出来了,变成了“社区人”和“个体人”,被沉淀在基层社会。这就提出了如何为这些“个体人”或“社区人”提供社会资源和公共服务的问题。^[4]社会资源在社区的优化配置,涵盖了社区服务和社区治理的全过程和各方面,必须以政府、市场、社会三方面的资源整合和协调运作为基础。通过政府、企业、社会的三维合作,形成结构互动、功能互补、机制互联,使社会资源通过不同渠道进入社区,成为社区建设资源和社区民生资源。

与新农村建设不同,农村社区建设侧重于生活共同体建设。农村社区建设突出社会建设、自治、管理和服务。强调农村公共服务和社会保障制度的重要性。突出社区的共同精神价值,作为生活共同体有共同价值理念,有归属感、认同感。精神文化是纽带。在农村社区建设中,要结合乡风文明建设,特别是村民道德建设,确立当代厦门人的共同价值观,不酗酒、不赌博、不偷窃、不诈骗、不打骂、不嫖娼、不虐老、不欺小。树立良好的乡风,提高精神文明素质。农村社区治理的特点是寓管理于服务之中,在服务中实施管理,在管理中体现服务。这是农村社区治理创新的方向。依托农村社区服务实施农村社区管理,是新型农村社区治理的重要特征。农村社区服务是农村社区建设的基础。要紧紧围绕农村社区居民的需求,深化和拓展农村社区服务,形成农民社区福利服务、救助服务和市场有偿服务相结合的多类型、多层次、广覆盖的社区服务网络。这就需要大力发展社区服务,在服务中实施管理。例如厦门海沧区在福建省率先实现农村社区“四化”,即责任网格化,平台信息化,管理精细化,服务人性化,并得到了国家民政部的充分肯定。到目前为止,海沧区农村社区已完成网格划分、人员配备和制定管理职责等工作,建立基础数据平台,便民服务平台和移动管理平台。强化分类管理、动态管理和重点管理。推行一站式服务、管家式服务和菜单式服务。海沧区还在这个基础上,大力实施品牌战略,涌现出“新阳就业直通车”、“台商义工志愿行”、“兴旺微笑社区”、“霞阳

安居社区”等一批特色服务品牌。

三、政府在厦门农村社区建设中的主导作用

十八届三中全会提出的“国家治理体系”，明确了发挥治理作用的空间是国家，既包括国家与市场、社会关系的处理，也包括国家间问题的处理；既要充分利用国家与政府的现有制度资源，又要创新性地吸收市场与社会带来的新机制；既要保障国家治理活动的灵活性与适应性，又要保障国家治理活动的可持续性。当前，西方治理理论有一种思潮，即认为市场组织存在着失灵，政府组织同样存在失败，而且断言政府失败带来的危害比市场失灵更大，企图通过强化市场与社会的作用，来限制、削弱政府和国家的权力。其错误在于会导致治理活动的碎片化和不可持续。在我国的农村社区建设中，离开政府的主导作用，是不可想象的。因为农村社区建设所需要的组织资源、权力资源和经济资源，很大部分是掌握在政府手里。况且农村社区建设的总体规划，必须依靠各级政府协同完成。

在推进农村社区建设过程中，政府首先面对的是“空心村”给城乡一体化造成的困扰。2013 年 12 月下旬召开的中央农村工作会议，是把治理“空心村”和建设美丽乡村联系起来的。会议指出，“中国要美，农村必须美；要重视空心村问题，推进农村人居环境整治，继续推进社会主义新农村建设，为农民建设幸福家园和美丽乡村”。^[5]从本质上说，“乡村空心化”是在城乡转型发展过程中，由于农村人口非农化、城镇化引起的“人走屋空”以及房屋普遍“建新不拆旧”、新建住宅逐渐向村外扩展，出现“一户多宅”，导致村庄用地规模扩大，闲置废弃宅基地加剧的一种“外扩内空”的蜕化过程。所谓“乡村空心化”，说到底，就是农村地域经济社会功能整体退化。当前厦门乡村基础设施建设和基本公共服务之所以滞后于城市，乡村地区过于稀疏的人口布局，应当说是其中的重要原因。根据厦门人多地少的实际情况，在“村庄整治”和“村落合并”过程中，政府的主导作用，应当体现在积极稳妥地推进“三个集中”，即引导工业向园区集中、人口向城镇集中、居住向社区（如中心村）集中，积极创造农村集体建设用地流转机制，促进土地资源在更大范围内优化配置。与此同时，通过“五通五改”，有重点的进

行局部改造，诸如拆除危房、违房，改造旧房，开展以治理“脏、乱、差”为主要内容的环境整治活动，重点进行村内道路硬化、绿化、亮化、美化以及文化、卫生、体育等设施建设，使整体环境达到整洁、美观、舒适。

但是，应当认识到，村庄整治的最终目的是让农村居民享受到城市居民同等的基本公共服务。要达到这个目标，就必须按照十八大报告所指出的，加大统筹城乡发展的力度，坚持城乡统筹、以城带乡、城乡联动的互补发展，稳步推进一体化的城乡统筹区域供水、供电、供气，推进公交延伸至村镇，将城市基础设施和城市管理方式向农村覆盖，并在这个基础上加快缩小城乡之间公共服务水平的差距，强化公共资源在城乡之间的配置。在政府的主导下，逐步完善城乡一体化的就业、医疗、教育、文化、卫生、养老以及其他社会福利和社会保障体系。城乡基本公共服务均等化，是一个长期演变、不断提升的过程。而要实现城乡基本公共服务均等化，就必须通过深化行政体制改革，加快政府职能转变，优化政府组织结构，建设公共服务型政府。必须指出，加强公共性职能，是建设公共服务型政府的重要条件。所谓公共性职能，指的是政府应当为包括农村居民在内的全体社会成员提供公共产品和公共服务职能。政府公共性职能缺位是引发社会问题，尤其是引发城乡社会问题、造成城乡社会不和谐的重要原因。政府的公共性主要体现在公平公正地面对城乡广大社会成员，即无论是城市居民或者是农村居民，在公共资源配置方面都要公平公正，在提供机会方面都要公平公正，在分享成果方面都要公平公正，归根到底，在制度建设方面都要公平公正。

四、提供基本公共服务是厦门农村社区建设的着力点

20 世纪 90 年代初，明确我国经济体制改革的目标，是建立社会主义市场经济体制，标志着我国经济社会进入转型时期。与其相联系，“单位人”向“社区人”或“社会人”转变成为普遍现象。以及出现居民利益社区化趋势。社区治理问题便因此提到重要议事日程。所谓“社区治理”，也就是人们通常所说的“块块治理”，是对某一地域范围内的公共事务和公共行为实施综合治理。社区治理是

整个社会治理的基础性环节,直接面对广大居民群众。社区治理是行政管理服务和群众性自治的有机结合,具有明显的“共治”属性。在成熟的社区“共治”的新格局中,社区党组织发挥领导核心作用,基层政府管理服务发挥主导作用,社区群众自治发挥主体作用。社区成员(包括居民和住社区单位)广泛有序参与发挥基础性作用。而社区治理的客体(对象)主要是社区的公共事务和公共行为。

农村社区服务是农村社区建设的基础。集美区上头亭社区,现有户籍人口736人,外来人口7000多人,周边有厦工、金龙等40多家工业企业,自农村社区建设以来,该社区积极加强与辖区内企业及外来人员同驻共建。他们通过完善公共服务中心,为本地居民和外来人员提供民政、劳保、计生、综治等公共服务,把社区建设成居民安居乐业的幸福家园。湖里区蔡塘社区,把落实疾病医疗补助计划作为公共服务的重要方面,使45人有机会获得近40万元特重大疾病医疗补助金;每年向64名残疾人发放6万多元慰问金;与此同时,还开展助学活动,为每位困难家庭未成年子女提供600元的助学金及慰问品;筹集350万元建成社区集体幼儿园,有效地解决社区居民和外来人员子女入园难。湖里区高殿社区在发展社区集体经济基础上,使社区收入从2003年的1958.9万元增加到2012年的6982.4万元。伴随着财力的不断增强,2012集资1400万元用于改造每家水表装置,并安装166个消防栓、改装12辆多功能消防摩托车、组建义务消防队;还集资700万元用于6条道路的水泥硬化改造;每年投入超过1500万元用于改善卫生环境;目前正计划筹资2000万元用于实施屋顶美化工程。老年事业也有了新的突破。2012年以来,每年投入75万元给60岁以上老人发放重阳节过节费,投入260万元给不同年段的老人发放生活费补

贴,凡参加养老保险的,每人给予5000元的参保补贴。实现“老有所养。”同安区新民镇梧侣社区,随着社区集体经济发展壮大(社区集体资产已突破4亿元),公共服务水平有了很大的提高。该社区建设了梧侣文化园和婚育新风园8720平方米、排水排污管道6000米、路灯220盏、篮球场7个、公厕6座、绿化覆盖及房前屋后硬质化15000平方米。在全面完成基础设施建设的基础上,社区在办公大楼开辟了劳动保障、综治调解、民政残联、计划生育、党务文书、村建环卫、文化科普、物业管理等8个窗口的一站式服务大厅,满足社区群众和外来人口的“一揽子”服务需求。建成全同安区最大的室外LED显示屏,打造红色远教广场,定期举办红色影片展演,及时传递党建、时事、培训、娱乐、便民服务等信息。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编[M].北京:人民出版社,2014:218.
- [2] 中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编[M].北京:人民出版社,2014:289-290.
- [3] 许经勇.论我国资金原始积累[J].新华文摘,1992(3).
- [4] 王小章.社会转型与民政转型:走向“现代大民政”[J].新华文摘,2014(4).
- [5] 中央农村工作会议在北京举行[N].光明日报,2013-12-25(001).

(责任编辑:王 华)